

사회복지에서의 이용자 지원을 위한 권리옹호(Advocacy) 시스템에 대한 고찰

이 명 현

(국립상주대학교)

[요약]

사회복지는 공급자가 선택하고 결정하는 '이용자 위주의 복지'로 변화하고 있다. 따라서 복지이용자의 학대나 권리침해에 대한 반성, 자기결정과 선택 등 이용자의 권리강화를 위한 권리옹호(Advocacy) 시스템 구축이 필요하다. 본 연구는 사회복지와 권리옹호와의 관계, 권리옹호 시스템의 구조와 유형 등을 통하여 이용자의 권익을 대변하고 이용자 중심의 복지실현을 지원하는 권리옹호 시스템에 대해 고찰하였다. 구체적으로는 이용자 중심의 사회복지로의 변화 동향과 권리옹호의 의의, 이용자 지원을 둘러싼 사회복지제도의 쟁점을 고찰하고 이용자 지원을 위한 권리옹호의 유형을 살펴보았다. 또한 이용자 지원을 위해서 어떠한 권리옹호가 필요한지 권리옹호 시스템의 구조와 구체적인 내용을 고찰하고 이용자의 권리보장 규정의 명확화 컴플라이언스 원칙의 확립과 사회복지사의 역할강화, 자기결정과 선택을 위한 권리옹호의 기반경비 등 시스템 구축을 위한 과제에 대해 논의하였다.

주제어: 권리옹호(Advocacy), 복지서비스 이용자, 성년후견제도, 서비스 이용지원제도, 고충해결제도, 서비스 질의 평가, 컴플라이언스(compliance) 원칙

1. 서론

21세기의 사회복지의는 일방적으로 주어지는 '공급자 위주의 복지'에서 공급자가 선택하고 결정하는 '이용자 위주의 복지'로 변화하고 있다. 이러한 동향은 사회복지 공급주체의 역할분담이라는 측면에서 분석할 수도 있으나, 궁극적으로는 서비스 이용주체의 권리성을 강화하고 편의성을 증진한다는 차원에서 접근해야 할 것이다. 사회복지에서 서비스 이용자는 질병·부상·장애·실업·노령 등에 기인하는 소득·의료·복지욕구(need)를 가지고 있고, 그와 같은 욕구의 충족 없이는 '건강하고 문화적인

최저한도의 생활을 향유할 수 없는 자라 할 수 있다. 그로 인하여 지금까지의 서비스 이용자는 경제적·육체적·정신적 또는 사회적으로 보호해야 할 약자로 간주되어 왔다.

그러나 사회복지의 목적이 '건강하고 문화적인 생활의 보장'에 있다면 각 제도의 급여대상·범위·내용의 확충에 있어서 복지 이용자를 획일적인 약자로 보는 것은 적절하지 않을 것이다. 복지 이용자의 정체성에 대한 재확인, 학대나 권리침해에 대한 반성, 사회복지서비스에서의 자기결정과 선택 등 이용자의 권리강화 등을 배경으로 이용자의 권리를 옹호할 필요성은 더욱 강해질 것으로 생각된다. 앞으로 사회복지의 이용자를 보호해야 할 약자로서만 보는 복지의 객체로서가 아니라 자율적이고 능동적인 권리의무의 주체로서 받아들여서 현존하는 사회경제적 격차를 보완하는 모든 방법들을 전개해 나가야 할 것이다. 그와 같은 궁극적 방편으로서 권리옹호(Advocacy) 시스템을 사회복지 제도 전체로 확장시켜 나갈 필요가 있다.

권리옹호(advocacy)는 '변호', '지지', '주장' 등에 해당되는데, 영어의 권리옹호(advocacy)는 프랑스어 "voco"에서 유래하는 말이다. "voco"라는 것은 영어로 "to call"이며 '목소리를 높인다'는 의미가 있다. 지금까지 사회복지 수급자에게는 '사회적 의존'에 대한 스티그마가 수반되었으며 그것이 복지 수급의 접근장벽으로 작용되어 왔다는 것이 인정되고 있다. 즉 복지수급을 억제하는 차별과 배제의 메커니즘이 기능하고 있었다는 것이다. 따라서 복지 이용자에 대한 스티그마 구조를 해소하기 위한 노력과 지원이 권리옹호의 중요한 책무이기도 하다. 사회복지에서의 권리옹호는 실천적 기술뿐만 아니라 사회복지 이용자의 생활을 지켜나가기 위한 다차원적이고 시스템적인 접근이 행해져야 할 것이다. 사회복지에서 권리옹호란 사회정의의 보장과 유지를 목적으로 개인, 집단, 지역사회의 이익을 위하여 일련의 행위를 직접, 대변, 옹호, 지지하는 활동이며 클라이언트를 서비스 이용의 권리주체로서 인식하는 것이다. 또한 이용자가 일정한 이익을 얻을 권리가 있다는 것, 그렇지만 이용자는 그 권리의 실현이 실제로는 곤란하므로 권리실현을 지원할 활동이 필요하다는 것이다. 따라서 권리옹호는 기본적인 생활욕구의 충족을 목표로 하면서 생활지원이 가능한 시스템적 접근을 통한 제도로서 확립되어야 한다.

본 연구는 이용자의 권리옹호를 위한 제도적 기준과 틀에 대한 고찰이므로 기술적이고 임상적인 권리옹호 수행방법에 초점을 두고 있지 않다. 즉 권리옹호를 통해 이용자를 지원할 수 있는 시스템 구축을 위하여 사회복지와 권리옹호와의 관계, 권리옹호 시스템의 구조와 유형 등을 고찰할 것이다. 그리고 서비스 이용자가 소외되지 않고 정상적인 삶을 영위할 수 있도록 권익을 대변하고 이용자 중심의 복지실현을 위한 시스템 구축의 과제에 대해 논의할 것이다. 본 연구는 권리옹호 시스템 구축을 위해 권리옹호가 대두된 사회복지적 배경, 권리옹호의 개념과 시스템의 유형 등을 문헌연구를 통해 고찰할 것이며 권리옹호 시스템 구축을 위한 방향을 복지 이념적 측면과 사회복지사의 역할측면, 그리고 기반정비 측면에서 논의하고자 한다. 따라서 다음과 같은 내용으로 연구를 구성하고자 한다.

첫째, 사회복지서비스의 변화와 권리옹호를 통해 이용자 중심의 사회복지로의 변화와 이용자 지원과 대변을 위한 권리옹호의 의의에 대해 고찰한다.

둘째, 복지서비스 이용자와 권리옹호의 고찰을 통해 이용자 지원을 위한 복지서비스의 쟁점을 살펴보고 이용자 지원을 위한 권리옹호 시스템의 유형과 구조를 살펴본다.

셋째, 이용자 지원을 위해서 어떠한 권리옹호가 필요한지 권리옹호 시스템의 유형을 중심으로 고찰한다.

넷째, 권리옹호 시스템의 구축의 과제로서 권리보장 규정의 명확화, 컴플라이언스 원칙의 확립과 사회복지사의 역할강화, 이용자의 자기결정 및 선택을 위한 서비스 기반정비에 대해 논의하고자 한다.

2. 사회복지서비스 이용자와 권리옹호(Advocacy)

1) 사회복지에서의 권리옹호 제도의 의의

권리옹호란 법정에서 타인의 대변을 하는 행위에 관한 말이었다. 권리옹호는 임파워먼트의 기반을 형성하는 가장 구체적인 실천이라는 의미에서 원어 그대로 강조되기도 한다(全美ソーシャルワーク協會編, 1997: 3-19). 권리옹호는 사회복지 이용자의 권리주장을 지원·대변·변호하는 활동이며 이용자의 주장, 권리획득 과정을 중시하고 주체성에 가치를 둔 개념이다. 즉 '사회정의의 보장과 유지를 목적으로 개인, 집단, 지역사회의 이익을 위하여 일련의 행위를 직접, 대변, 옹호, 지지하는 활동.'(NASW, 1995: 95-100). '타인을 직접적으로 대변하거나 지키는 활동. 사회복지에서는 직접 개입이나 임파워먼트를 통하여 개인이나 지역사회의 권리를 옹호하는 활동.'(Berker, 1987: 4), '사회적·법적 권리를 침해당하거나 위협받는 개인이나 집단의 권리성을 명확히 하고 그 요인과의 대결을 지원하고 문제를 해결하는 다양한 힘을 높이기 위해 개인이나 집단의 임파워먼트를 지원하는 방법과 기술의 총체.'(北野誠一, 1999: 38), '서비스 이용자의 상황을 향상시키기 위하여 그들의 권리를 대변하는 것.'(Thomas, 1995: 11)이다. 권리옹호의 목적은 자신 및 타인의 권리와 이익을 지키는 것, 그리고 무력한 상태에 처해 있거나 배제되어 온 사람들에게 권한과 능력을 배분해 주는 것이다. 그러므로, 권리옹호는 이용자의 임파워먼트에 관계되는 실천이라고도 한다. 또한 권리옹호는 ① 침해당하고 있거나 억압받고 있는 본인의 권리가 어떠한 것인지를 명확히 하는 것을 지원함과 아울러 ② 명확하게 정의된 권리구제나 권리의 형성·획득을 지원하고, ③ 권리를 가로막는 문제를 스스로 해결하기 위해 필요한 힘이나 해결에 필요한 다양한 지원을 활용하는 힘을 높이기 위한 지원방법이나 절차에 기반한 활동의 총체라 할 수 있다(北野誠一, 2000: 143).

미국의 경우 1960년대는 공민권법으로 대표되는 것과 같이 사회복지사와 권리옹호가 특별한 의미를 가진 시대였다. 종래의 사회복지가 사회문제의 해결에 대하여 무력에 가깝다는 비판이 제기되면서 사회환경의 조정보다도 오히려 심리적 문제에 초점을 두고 심리적 원조에 의해 개인의 적응력 문제로 초점을 두는 케이스워크의 존재의의에 큰 의문이 제기되었다. 이와 같은 비판 속에서 미국 사회복지 사협회는 내부에 '권리옹호에 관한 특별위원회'를 설치하고 그 보고서 속에서 사회복지사가 클라이언트의 권리를 옹호하고 대변자로서의 전문직으로서 체일차적인 역할을 할 것을 강조하였다. 사회복지사는 일차적인 직무책임은 자신이 속한 기관이 아니라 클라이언트에 대하여 진다는 선언이며, 따라서

기관이 클라이언트의 이익과 대립하는 경우가 생길 경우 사회복지사가 기관과 대립관계가 될 수 있다는 것을 의미하는 것이다. 지방자치체를 중심으로 하는 커뮤니티케어(Community Care)가 발전되어 온 영국에서는 특히 1990년대에 들어와 권리옹호와 임파워먼트를 사회복지의 역할로서 명확히 하였다. 그러나 종래의 사회복지사의 대변적 활동이라는 역할에서 이용자의 주체성과 자기결정을 강조하는 '셀프(self) 권리옹'가 강조되었다. 또한 당사자가 집단으로서 스스로 권리옹호를 추진하는 집단 권리옹호도 등장하였다(高山直樹, 2001: 38).

이와 같이 권리옹호는 사회복지의 정체성이라 할 수 있으며 권리옹호를 추진해 가기 위해서는 이용자와의 관계, 조직과의 관계를 재고할 필요가 있으며 자기결정의 존중, 임파워먼트적 접근, 네트워킹, 사회행동, 책무성 등을 실천 속에 적용하면서 이용자의 권리옹호를 생각해야 한다. 그를 위해서는 중층적 권리옹호 구조를 구축할 필요가 있을 것이다.

사회복지에서 권리옹호는 (1) 클라이언트 개념의 변화: 권리 주체로서의 복지소비자로서 클라이언트를 인정하며, (2) 사회복지 원조 관점의 변화: 의학적 모델에서 생활모델을 중시하게 되고, (3) 사회제도의 복잡화에 따른 대응: 관료기구의 거대화에 대한 대응으로, (4) 스티그마의 극복: '존엄을 잃지 않는 의존(dependence with dignity)'의 보장을 위하여, 그리고 (5) 국가재정의 압박: 경제적 약자에 대한 자격요건 강화에 대한 대응과 (6) 온정주의(paternalism) 사상의 극복: 온정에서 대등한 관계의 필요성에 의해 점차 그 필요성이 중요시되고 있다. 권리옹호의 유형과 방법은 Self-Advocacy, Class-Advocacy, Case-Advocacy, Legal-Advocacy, Client-Advocacy, Legislative-Advocacy, Expressive-Advocacy, Instrument-Advocacy(Jim Orford, 1997: 346) 등 이용자와 제도·환경과의 상호작용에 따라 매우 다양하게 제시되고 있는데, 영국의 장애인 권리옹호기관인 MIND(The National Association for Mental Health)는 다음과 같이 권리옹호를 구분하고 있다(MIND, 1992).

첫째, 자기변호(Self-Advocacy)이다. 장애인이 스스로 자신의 권리를 주장하고 자기의 요구와 관심을 표명하며 스스로의 능력에 맞게 시민으로서의 의무를 다 하려는 것이다. 자기변호를 행하는 자는 집단을 활용하거나, 사회생활에의 참가를 더욱 심화시키기 위한 훈련 및 기능과 경험을 얻을 수 있도록 노력한다.

둘째, 시민 권리옹호(Civil-Advocacy)이다. 시민 권리옹호는 훈련된 자원봉사자나 스태프에 의해 행해지는 원조 활동과 프로그램을 말하며 사회복지 급여나 서비스를 이용할 수 있도록 원조하는 활동이 해당된다. 앞으로 시민에 대한 복지정보 제공이나 복지교육, 지역사회에의 시민참가를 촉진하는 임파워먼트를 강조하는 복지활동이 독자적인 분야가 될 것이다. 시민 권리옹호는 일상생활을 둘러싼 사회복지제도나 구조를 시민이 통제할 수 있도록 재구축 하는 것을 주된 목표로 한다.

셋째, 법적 권리옹호(Legal Advocacy)이다. 이상의 두 가지 옹호활동이 성과가 없거나 법적 다툼의 여지가 있는 경우에 선택할 수 있다. 변호사나 법적 훈련을 받은 자가 정신장애인과 같은 약자의 권리행사나 보호를 원조하기 위하여 행하는 광범위한 수단이나 활동을 의미한다. 즉 현행 법 하에서 의뢰자의 이익을 지키기 위한 비공식적 설득활동, 법률 제·개정활동, 교섭, 행정기관의 대리대행, 민사·형사법정에서의 대리, 법령에 기반한 감시활동 등을 필요로 한다.

이외에도 공적 권리옹호(Public Advocacy)도 필요하다. 공적 권리옹호는 복지 서비스의 질을 담보

하고 감사 등을 통하여 확실히 통제하는 구조를 확립하는 역할을 의미한다. 즉 행정에 의한 권리옹호 시스템의 제도화로서 권리옹호 활동의 중심적 역할을 담당하는 기관의 설립이 필수적이다. 특히 이용자의 권리옹호라는 관점에서 행정감사를 추진하고 그 결과를 공개하는 것이 주된 역할이다. 복지 ombudsman 제도 등을 통하여 이용자나 시민의 고충을 수용하여 그 목소리를 정책에 반영해 가는 것도 포함된다.

이상과 같이 다양한 유형의 권리옹호는 클라이언트의 생활과 권리를 옹호하기 위하여 전문적 지식과 기술을 구사하는 변호활동으로서의 의의를 가진다. 그런데 사회복지의 기본적으로 공적인 책임과 한계에 의해 조직적으로 행해지는 급여와 서비스이므로, 효과적 권리옹호를 위해서는 공공 시스템 구축이 중요하며 다양한 유형의 권리옹호 활동을 상호 조정하고 보장하는 시스템이 요구되고 있는 것이다.

2) 사회복지서비스의 변화와 권리옹호(Advocacy)

최근의 사회복지에서는 자기결정(self-determination), 참가(participation) 및 서비스 이용자의 권한의 강화(empowerment)가 강조되고 있다. 즉 욕구(need) 판정이나 서비스 실시계획, 서비스 평가에 이용자의 동의·선택·참가를 촉진함과 아울러 의사결정 능력이 저하된 고령자·장애인의 경우에는 자기결정의 대리·옹호를 제공하는 등 이용자의 권리성의 강화가 요구되고 있는 것이다(河野正輝, 1995: 6). 이와 같은 동향은 생활주체성이 비교적 약했던 저소득층으로부터 소득과 관계없이 모든 고령자로 보편화함과 아울러 사후적·구제적 복지로부터 개인의 자립을 지원하는 서비스로 사람들의 요구가 변화했다는 것을 의미한다. 다시 말하면 서비스의 구조가 행정본위(provider-led)에서 이용자 주체(user-led)로 전환되기 시작했다는 것이다.

종래의 사회복지에서는 대상자를 ‘권리의 주체’보다는 ‘곤란에 빠진 사람’으로 간주하여 사회에 적응시키는 것이 주된 목적이었다. 이와 같은 의학적·치료적 모델에 대하여 권리옹호는 사회복지 이용주체의 권리회복과 유지를 강조하는 변화라 할 수 있다. 자기결정권의 존중이 재차 중요시되고 있는 최근의 복지상황 속에서 권리옹호는 권리의식의 향상과 함께 사회복지의 근간을 유지하는 중요한 요소가 되는 것이다. 권리옹호 개념의 성립에는 인권개념이 기반이 되고 있는데, 1948년의 세계인권선언을 비롯한, 아동의 권리선언(1959), 정신박약자의 권리선언(1971), 장애인의 권리선언(1975), 아동의 권리에 관한 조약(1989) 등 복지에 관한 선언·조약이 사람들의 인권의식을 향상시켜 온 것도 영향이 크다. 즉 생존권이 단순한 생존권에서 ‘삶의 질(QOL)’로서 중시되고 노말리제이션 이념의 침투에 의해 사회 전체에 적용되는 사상으로 되었으며 이것은 더욱 확대되어 단순히 일상적인 삶의 질이 아니라 생애전체에 걸친 ‘생명의 질’로 중시되면서 인간의 존엄을 유지할 수 있는 조건이 정비되어 온데 기인하는 것이다. 인간의 존엄에서 가장 중요한 것은 ‘자율’의 개념이며, 그것은 자신의 인생이 타인에 의해 타율적으로 끌려나가는 상태가 아니라 자신의 생활방식을 스스로 결정할 수 있는 상태라 할 수 있다. 자율은 인생을 통하여 자신의 주체적인 삶의 방식을 규제하는 보다 큰 개념이며 자기결정은 인생의 각 장면에서 최선의 선택을 하는 구체적인 행위라 할 수 있다. 권리옹호는 클라이언트가 매 생

활에서 최선의 자기결정을 할 수 있도록 원조하면서 자율적인 인생을 살아가도록 원조하는 활동이다. 따라서 권리옹호는 중층적인 권리옹호 시스템이 가동해야 효과적으로 될 수 있고 시스템이 진정으로 인간적인 구조로 될 수 있는가 하는 것이 중요한 요소가 된다. 즉 이용자와 서비스 제공자와의 관계성이 문제시되는 것이며, 사회복지사를 비롯한 사회복지전문직 종사자의 권리옹호자로서의 역할이 무엇보다 중요한 것이다. 이와 같이 복지서비스를 둘러싼 제도적 환경은 이용자의 '권리'를 중심으로 크게 변화하고 있다. 이러한 동향은 복지제도에 이용자를 끼워 맞추는 형태로부터의 탈피를 의미하는 것이며, 서비스 질 그 자체가 중요시되고 있는 오늘날의 상황을 대변해 주는 것이다.

3) 서비스 이용자에 대한 지원과 권리옹호 시스템

사회복지에서의 권리옹호는 이용자 주체의 복지를 위해 이용자 지원을 강화할 수 있는 시스템으로의 변화를 의미한다. 따라서 행정조치 중심의 사회복지를 이용체도로 전환해야 한다는 전제를 깔고 있다. 이용자 중심의 사회복지를 강조하는 논리는 기존의 조치제도에 의한 서비스가 이용자를 행정처분의 대상으로 보고 법적인 권리의무 관계를 부정한다는 것이다. 따라서 이용자와 서비스 제공자 사이의 대등한 관계를 위해서는 권리 의무관계가 명확한 이용자 중심 구조가 필요하다. 구체적으로 그와 같은 제도는 이용자와 사업자가 계약을 맺어 서비스를 선택하고, 제공된 서비스에 따라 일정부분 국가·지자체와 함께 비용을 지불하는 이용체도로의 변화를 의미할 것이다(日本辯護士聯合會, 2002: 25). 이용제도 추진론은 주로 이용자·사업자·국가나 지자체간의 권리의무 관계와 사업자의 서비스 전개 활성화에 중심을 두고, 조치제도가 조치권자의 행정처분으로 인하여 이용자의 의사가 존중되지 않고, 이용자와 서비스 제공자와의 관계도 간접적이고 사업자간의 경쟁도 존재하지 않아 자발적 서비스 개선노력이 어렵다고 비판한다. 이에 대하여 조치제도 옹호론자들은 사회복지제도의 공적책임과 공적인 서비스 공급체제에 중심을 두고 조치제도가 사회복지제도에 대한 국민의 권리보장을 의미하는 제도이므로 이용체도로의 전환은 오히려 국민의 권리를 부정하는 것이며, 국가나 지자체의 책임회피를 초래하고 이용자의 의사존중은 조치제도에서도 충분히 가능하다고 반박한다.

이용방식을 둘러싼 이와 같은 논란은 복지서비스 제공의 경직성이나 이용자의 권리주체성의 결여라는 문제에 대하여, 그것이 조치제도라는 행정처분 제도로부터 초래되는 구조적인 문제인가, 아니면 관료주의적인 복지행정 운용의 경직화의 문제인가, 그것을 극복하기 위한 대안으로서 계약방식의 도입과 시장원리를 추진해야 하는가, 종래의 제도운용의 개선이 필요한 것인가에 관한 인식의 차이를 할 수 있다. 그런데, 이용자의 권리성의 보장, 즉 사용자와 이용자의 대등성의 확보는 이용체도로 단순히 전환한다고 해서 극복할 수 있는 것은 아니다. 복지서비스 이용자는 고령자·장애인 등 상황에 따라 다양한 사회적 곤란을 안고 있으며 판단능력이 충분하지 않은 경우도 많아 이용체도로의 전환만으로 자신의 선택이나 결정을 실현할 수 있는 상황이 되지 않을 것이다. 복지서비스 이용과 선택의 전제가 되는 정보에의 접근은 경제적·사회적으로 곤란한 고령자·장애인은 불가능할 수도 있다. 또한 고령이나 장애에 수반되는 판단능력의 감퇴나 사회적 저해환경은 자기의 일상생활이나 사회생활 확보를 위하여 어떠한 원조가 필요한지를 깨닫고 그에 적합한 서비스가 무엇인지를 판단하고 결정하

는 것을 곤란하게 할 것이다. 즉 이용자 자신이 사업자와 대등한 관계에 서서 자기에게 적절한 서비스를 선택하여 계약을 체결하거나 서비스 제공 내용을 요청하여 질적 개선을 요구하기에는 본질적 제약이 있다는 것이다. 나아가 이용제도에서 근본적으로 생각해야 할 것은 시스템의 대전제로서 확보되어야 할 조건이 충족되어야 한다는 것이다. 즉 서비스 공급체제가 절대적으로 부족한 경우라면 이용 제도는 명목적이고 형식적인 구호에 그칠 우려가 있다. 충분한 서비스 기반이 없이는 스스로 선택·결정하는 것조차 곤란하며 고충해결 등에 의한 서비스 질의 개선도 불가능하다. 이용제도로 개혁하는 것이 오히려 자기결정이나 자기책임을 후퇴시킬 수도 있는 것이다.

사회복지 서비스의 이용자 지원이란 조치나 이용제도 이전에 스스로 서비스의 선택과 결정을 할 수 있는 시스템 확립을 전제로 한 것이며, 사회복지지는 그것을 지원한다는 것이다. 따라서 서비스 이용자의 인간다운 생활의 실현을 목표로 하는 이용자의 선택과 결정을 지원하는 시스템이 필요한 것이다. 지금까지는 특정한 서비스의 선택 자체를 사회복지제도가 해 왔는데, 서비스 전달과정에서 어느 정도 원조자가 권리옹호 역할을 해 왔는지 의문시된다. 즉 특정한 서비스를 직접적으로 제공하는 것만으로는 모든 문제를 해결할 없다는 것이다. 이용자를 '불가능한 사람', '문제있는 사람'으로 보고 지원하는 것이 아니라 이용자 자신의 '가능한 부분'에 초점을 맞추어 지원하는 것이 선택과 결정을 위한 서비스(高山直樹, 2001: 66)가 될 것이다. 원조자의 입장에 있는 사회복지사의 기능은 이용자 지원에 있으며, 그것은 '당연히 있어야 할 지원'으로서 실현되어야 한다. 사회복지지는 이용자의 자기결정의 존중이라는 이념에서 출발하므로 이용자 지원이란 이용자와 사회복지사의 본래의 관계성을 되살리는 데에 지나지 않는다는 자각을 바탕으로 권리옹호 시스템의 방향성을 고민해야 할 것이다.

3. 이용자 지원을 위한 권리옹호 시스템의 구조와 유형

1) 이용자 지원을 위한 권리옹호 시스템의 기본구조

권리옹호 시스템은 제도로서의 도입뿐만 아니라 이용자나 시민의 관점을 고려하면서 다방면으로 구축해 가야 한다. 특히 복지서비스에 대한 고충이나 희망을 충족시키기 위해서는 접근성이 충분히 고려되어야 한다. 아동·노인·장애인을 비롯한 사회적 약자로 간주되어 온 사람들은 권리침해가 발생할 경우, 법적으로 민사소송을 제기하는 방법 외에는 특별한 권리옹호 제도나 복지제도를 통해 권익을 보호받을 수 있는 방법이 없다고 해도 과언이 아니다. 현행법에서는 이의신청이나 행정소송 등이 있지만 이 제도는 행정행위에 대한 이의와 법적 판단을 묻는 것이므로 일상생활 지원을 확보하기 위한 절차로는 활용되기가 어렵다. 지금까지 사회복지에서의 권리는 위로부터 주어지는 것이라는 의식이 뿌리깊어 복지권을 주장하고 획득한다는 의식은 희박하였으며, 동시에 타인의 권리도 존중한다는 의식도 결여되어 있었다. 권리옹호란 한 사람의 이용자와의 관계로부터 시작되어 그와 같은 관계를 또 다른 이용자와의 관계로 보편화시켜 권리로서의 사회복지를 확립해 가는 과정이라 할 수 있다

(高山直樹, 2001: 57). 이와 같이 권리로서의 사회복지를 확충해 가기 위해서는 적극적으로 국민의 복지권을 규정하는 권리보장법의 제정을 검토해 볼 수도 있다.

사회복지는 약자인 복지대상자를 보호한다는 생각에서 벗어나는 데서 출발해야 할지 모른다. 상호간의 대등성이 확보되는 관계에서 서비스 이용자와 사업자는 평등하며, 핸디캡을 가진 자에게는 개별적으로 원조자가 배치되어야 한다는 것이 권리옹호의 기본적 사고방식일 것이다. 그리고 사회복지에서의 이용자 중심제도는 사회복지 원조과정에 관계되는 개인의 입장과 역할을 명확히 할 것을 요구한다. 공급자 중심의 사회복지 제도는 일방적이고 보호 중심적인 부권주의적 대응을 초래하여 본인의 주체성과 자기결정권을 침해한다는 비난을 받을 수도 있다. 지금까지 사회복지제도는 당사자간의 관계성을 인식하고 이용자 본인의 입장에서 옹호하는 접근이 부족했다. 따라서 사회복지의 제도적 대응은 ① 찾아가는 서비스를 통하여 지원이 필요한 사람의 거주공간을 중심으로, ② 개인에 대한 원조로서, ③ 일상생활에서 필요한 것 모두에 관계하는, 즉 의료·보건·복지·사회보장·주택·고용·교육 등의 신상감호와 관련되는 서비스 지원이 필요할 것이다. 이용자 본인의 입장에서 전개되는 대인복지 서비스에 대한 확립이 사회복지 권리옹호 제도의 핵심 관건이 될 것이다.

그런데, 사회복지와 같이 개인의 생명·생활유지나 보호에 직결되는 중요한 제도가 공적·사적 주체간의 파트너십에 의해 책임이 분담되고 있으므로, 앞으로 공적 영역의 역할과 책임은 크게 변화될 것이다. 따라서 누구나 만성질환·치매·장애 등이 보편화되는 고령화 사회를 맞아 스스로 권리를 주장하고 옹호할 수 없는 자에 대한 지원을 강화하기 위한 권리보장 시스템 구축이 필요한 것이다.

이와 같은 시스템은 권리옹호에 대한 제도적 구조로서 <표 1>과 같이 제시할 수 있다. 권리옹호란 기본적인 생활욕구의 충족(생활지원)이 가능한 시스템이 제도적으로 보장될 때 가능하다. 이를 위해서는 첫째, 이용자의 권리옹호를 지원하는 보호시스템이 정비되어야 한다. 즉 ‘소비자 보호제도’로서 이것이 정비되면 이용자의 자기결정이 가능해진다. 이와 같은 보호제도의 정비는 공적책임을 지닌 기관이 관여하여 정비해야 한다. 구체적으로는 평가 및 감사제도 → 정보공개 → 종합상담 → 수속지원 → 고충대응 제도의 정비가 있어야 한다. 그리고 사업자의 책임성을 확립하기 위한 제도정비가 필요하다. 즉 과대광고 금지, 설명의 책임, 고충대응 창구의 설치가 이루어져야 한다. 또한 이용자 본인의 의사존중을 위한 대인복지 서비스 체제의 확충이 필요하다. 둘째, 예방적 권리옹호 시스템이 정비되어야 한다. 이용자를 위한 지원이 있다면 자기 스스로 결정할 수 있어야 한다. 따라서 복지서비스 이용 지원제도를 통해 지역사회 차원에서 이용자의 권리를 옹호할 수 있는 시스템이 확충되어야 한다. 그리고 이미 본인 스스로 결정할 수 없는 상태인 경우에는 법정후견을 지정할 수 있어야 한다. 아울러 사전에 의사능력이 불완전하게 되는 경우에 대비하여 본인 스스로 후견인을 결정하는 대리권을 행사할 수 있어야 한다. 즉 임의후견을 활용할 수 있는 시스템이 확충되어야 한다.

셋째, 사후적 권리옹호 시스템이 정비되어야 한다. 즉 권리침해 등이 있어 개인차원에서 해결할 수 없는 경우에는 권리 구제적인 시스템이 완비되어야 한다.

<표 1>에서 ①은 권리옹호 시스템 구축을 위한 기반정비 부분으로서 이용자 보호 시스템이다. ③은 문제해결형 권리옹호, 즉 사후적 권리옹호로서 고충해결과 법적 구제 시스템 등이 해당된다. 앞으로 사회복지가 공급자·행정조치 중심이 아니라 자기결정에 의한 수요자 중심으로 제도개혁이 가속화될

다면 ②의 예방적 권리옹호라고도 할 수 있는 자기결정 지원시스템이 효과적으로 정비되어야 할 것이다. 이 시스템은 아웃리치(out reach) 서비스의 일환으로서 개인이 생활하고 있는 장소에서 대인복지 서비스를 이용하여 대면적 관계에서 개인차원의 생활문제 발생의 예방 및 해결을 지원하는 권리옹호 활동이 주된 실천기술이 될 것이다.

<표 1> 이용자 지원을 위한 권리옹호 시스템의 기본구조

구 분	이용자 지원을 위한 권리옹호 시스템
① 이용자 보호를 위한 권리옹호	【이용자 보호 시스템】 ○ 서비스 선택과 결정이 가능하도록 이용자 보호기반을 정비하고 이용자 지원을 통해 대부분 자기결정 가능 ㉠ 공적 책임으로 개입하여 정비 평가 및 감사제도 → 정보공개 → 종합상담 → 수속지원 ㉡ 사업자의 책임으로 정비 과대광고금지, 설명책임, 사업자의 정보제공 창구설치
② 자기결정의 지원을 위한 권리옹호	【예방적 권리옹호 시스템】 ○ 지원이 제공되면 자기결정가능 - 복지서비스 이용지원제도 ○ 자기결정 불가능 - 법정후견 ○ 사전에 자신이 결정하여 대리 - 임의후견
③ 사후처리를 위한 권리옹호	【사후처리형·문제해결형 권리옹호 시스템】 ○ 권리침해 등이 있어 개인차원에서 해결할 수 없는 권리구제적 권리옹호 ○ 고충해결제도, 옴부즈맨 등

자료: 이명현, 2003: 119를 참조로 재구성.

일반적으로 판단능력이 불충분한 사람들을 위하여 학대방지와 서비스 이용지원 등 신상감호와 재산관리 등의 권리행사를 지원한다는 측면에서 볼 때, 권리옹호는 협의와 광의로 구분된다(河野正輝, 1999: 58). 협의의 권리옹호란 치매성 고령자, 정신장애인 등 충분한 판단능력이 없는 사람들과 특정 관계에 있는 원조자가 피원조자 본인의 의사를 존중하면서 본인의 권리행사를 옹호하고 욕구의 실현을 지원하는 것이며, 광의의 권리옹호란 사전에 개별적으로 특정한 관계를 맺고 있지 않음에도 불구하고 복지제도상에서 위치를 부여받은 일정 기관이, 피원조자 본인의 의사를 존중하면서 본인의 권리행사를 옹호하고, 욕구의 실현을 지원하는 것」(菊池聲美, 2000: 233)이다.

이와 같이 협의와 광의의 개념을 볼 때 권리옹호 시스템이란 법적인 권리의 옹호뿐만 아니라 이용자에 대한 의사표시의 지원·대변을 위한 제도까지 포함한다. 따라서 상기한 <표 1>의 기본구조에 대비하여 권리구조 시스템을 첫째, 이용자 보호 시스템으로서 평가, 정보제공, 행정감사 제도, 둘째, 예방적 권리옹호시스템으로서 성년후견제도와 서비스 이용지원제도, 셋째, 사후처리형 권리옹호 시스템으로서 고충해결 제도로 구분하고 보다 구체적으로 그 유형을 고찰하고자 한다.²²⁾

22) 권리옹호 시스템의 구조를 이용자 보호·예방·사후처리형으로 구분하였으나, 본 연구의 목적이 임상 및 실천기술로서의 권리옹호가 아니라 제도적 시스템 구축을 위한 고찰이므로 변호와 대변을 목적으로 하는 다양하고 광범위한 전술적 권리옹호 활동들과 실정법 영역과 관계되는 절차적 권리구제 활동들을 모두 포괄하지 못하였다.

2) 이용자 보호를 위한 권리옹호 시스템

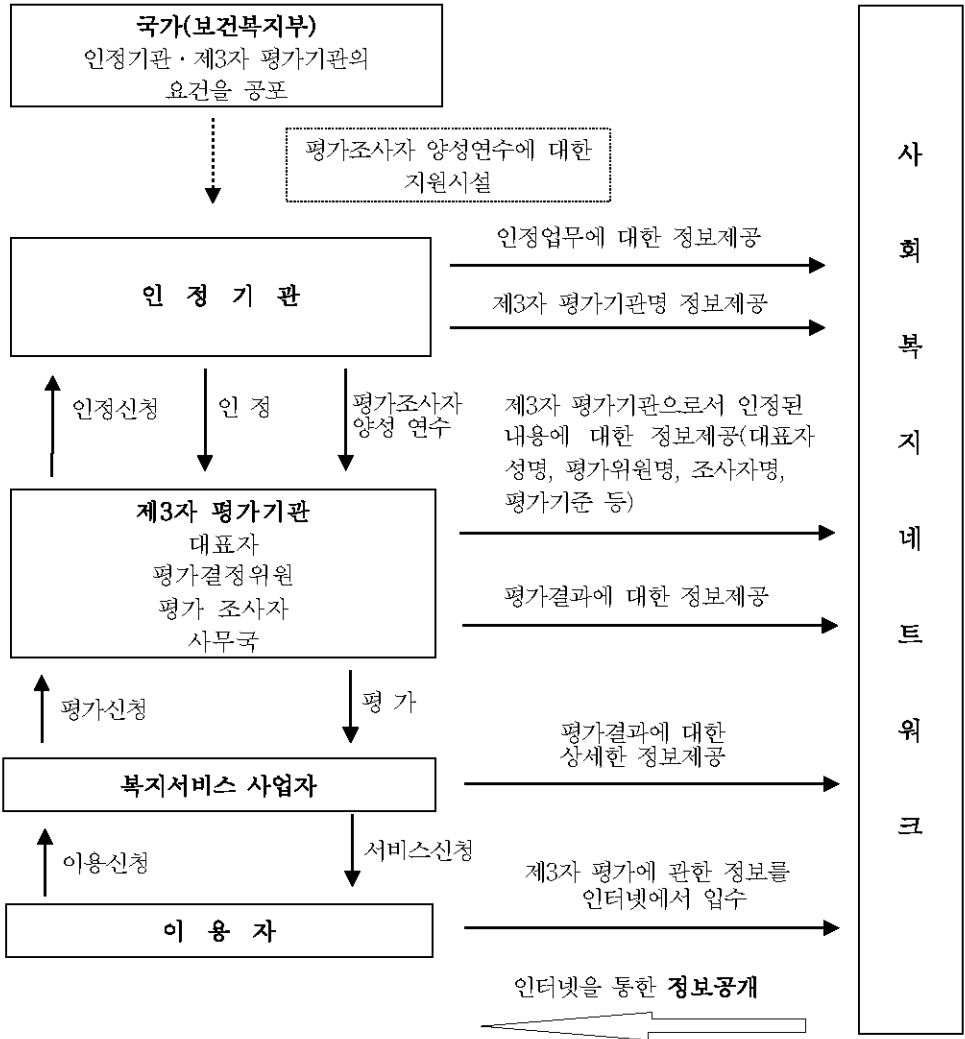
(1) 제3자에 의한 서비스 질의 평가제도

서비스 질의 평가는 양질의 서비스를 받을 수 있는 권리를 옹호하는 시스템이며 특히 제3자에 의한 인정은 그 공표에 의해 이용자의 서비스 선택권에 크게 기여하게 된다. 인정되는 것도 중요하지만 인정 평가작업을 통한 보다 좋은 서비스 실현을 위해서는 개혁·개선에 대한 의식을 직원 상호간에 공유하면서 지속적인 노력을 행하는 것이 가장 중요하다.

사회복지서비스의 이용이란 기본적으로는 제공자 및 이용자 양자 사이에서 전개되므로 지금까지는 이용과정에서 제 3자가 관여할 여지가 거의 없었다. 그러나 제공자 및 이용자인 당사자가 대등하다고 할 수 없는 관계 속에서 행해지는 서비스 제공형태에 대한 비판은 '이용자의 권리옹호'라는 관점에서, 옴부즈맨과 같은 제3자가 개입하는 구조로서 표출되어 왔다. 고충해결 구조의 정비, 제3자에 의한 서비스 평가제도 등의 도입은 복지서비스 제공자와 이용자 사이에 발생할 수 있는 권력관계의 불균형을 시정하고 이용자의 프라이버시를 배려하면서도 양자 관계의 폐쇄성을 극복하고, 서비스의 적절한 제공 및 이용을 촉구하는 기능을 기대할 수 있다. 사회복지서비스에 있어서 제3자의 개입도 불리한 입장에 처하기 쉬운 이용자의 권리를 옹호하는 이용자 지원 구조로 구축되어야 한다. 이용자의 권리옹호를 위해서는 이용자가 제공자와의 정보균형이 이루어져야 선택과 결정에서의 권리가 강화된다. 따라서 복지기관 및 시설의 공정하고 적절한 서비스 질의 평가가 전제가 되어야 한다. 현행 사회복지사업법에서는 국가 및 지방자치단체가 사회복지서비스 평가를 할 수 있도록 되어 있지만, 현재 서비스 제공 당사자의 수탁 평가라는 점과 관리·운영의 평가라는 점에서 서비스 질의 평가를 통한 이용자의 선택권을 보장하기에는 취약하다.

따라서 서비스 질의 평가는 사업자 및 이용자 이외의 공정하고 중립적인 제3자 기관이 전문적이고 객관적인 입장에서 기관이나 시설운영의 구체적인 문제점 파악과 함께 서비스 질 향상을 통해 적절한 서비스 선택으로 연결될 수 있는 정보를 제공할 수 있도록 행해져야 한다. 평가는 강제적인 것이 아니라 기관이나 시설의 신청에 의해 행해지는 것이 바람직하며 평가에 따른 적절한 비용징수도 타당하다고 본다. 평가를 행하지 않는 기관은 서비스 질에 대한 선택정보가 없으므로 이용자의 외면과 사회적 불신 등 불이익을 받게 될 것이며 비용징수를 통해 경영컨설팅과 같은 전문적이고 수준 높은 평가 진단을 행할 수 있을 것이다. 이와 관련하여 사회복지사업법상의 평가와 관련된 조치규정이 보다 구체적으로 만들어져야 할 것이다. 예를 들면 '사회복지사업을 행하는 자는 스스로 제공하는 복지서비스 질의 평가를 실시하여 항상 복지서비스 이용자의 입장에서 양질의 복지서비스를 제공하도록 노력해야 한다'와 같은 조항과 '국가 및 지방자치단체가 복지서비스 질의 향상을 위하여 공정하고 적절한 평가 실시를 위한 지원을 해야 한다'와 같은 조항들을 삽입할 수도 있을 것이다. 제3자 평가시스템 구축을 위해서는 첫째, 국가에서는 평가기관과 평가기관을 인증하는 기관에 대한 요건을 정해야 하며, 평가 조사를 담당하는 요원을 양성·연수하기 위한 조치를 연구해야 할 것이다. 둘째, 평가결과 등 이용자

를 위해 복지서비스를 공개하는 복지네트워크 구축이 필요하다. 이 네트워크에 대표자 성명, 평가위원회 위원명, 평가 조사자명, 평가기준, 평가비용 등의 정보를 제공하고, 사업자는 평가결과에 대한 상세한 정보를 네트워크에 제공하고 이용자는 네트워크를 통하여 제3자 평가에 관한 정보를 입수할 수 있어야 한다. 셋째, 평가인증기관은 제3자 평가기관을 희망하는 주체에 대하여 인증을 행하고 조사 평가자 양성연수를 행하며 인증받은 평가기관은 복지서비스 사업자에게 평가신청을 받아 행할 수 있을 것이다.



참조: 高山由美子, 2001을 참고로 재구성.

<그림 1> 제3자에 의한 평가제도 개념도

(2) 행정감사제도

행정감사는 최저기준이나 지정기준의 준수를 점검하는 것이므로 이용자가 안심하고 이용할 수 있는 서비스 질을 담보할 수 있다, 따라서 제3자에 의한 서비스 질의 평가가 활성화되더라도 그 역할의 기본적인 변화는 없다. 행정감사는 행정기관이 하급 행정기관에 대하여 업무·재무 등의 상황을 조사하고 그 결과에 따라 지도·명령 등이 이루어지는 과정이다. 행정에 의한 조치·위탁을 받아 온 사회복지서비스의 제공자는 관계법에 따라 행정감사를 받고 있다. 행정에 의한 감사·감독도 충분히 가능하다면 간접적으로 이용자의 권리옹호에 도움이 될 것이다. 사회복지사업법에는 일반적 감사규정이 있어 보건복지부 장관이나 지방자치단체장에게 지도·감사에 대한 권한을 부여하고 있다. 또한 운영이 현저히 적합성을 결여하는 경우에는 기한을 정하여 필요한 조치를 취할 수 있는 명령권한, 명령에 따르지 않을 경우의 업무정지·대표자 해직권고 권한도 인정된다. 나아가 조사·개선 명령권한, 사회복지사업 허가취소권 등도 규정된다.

행정의 감사·감독에 대해서는 ① 형식적·서류 중시형으로 형식화될 위험성이 있으며, ② 사전통고를 행하므로 반드시 정확한 실태를 파악한다고 볼 수 없으며, ③ 전문적 관점에서의 감사·감독이 실시되고 있지 않고 ④ 넓은 범위에서 행해지므로 정기감사만으로도 다른 여유가 없으므로 문제가 발생했을 때 신속한 대응을 결여하고, 그로 인하여 ⑤ 이용자 등으로부터의 고발이 있어도 기민하게 반응하기 곤란하다는 등의 비판이 제기되고 있다. 일반적으로 행정감사는 재무중심 또는 최저기준 준수의 철저에 초점을 두고 소위 이용자에게 제공되는 서비스 내용(질)을 점검하는 것은 아니므로, 사회복지시설에서의 체벌이나 학대 등의 사태에 대한 방지미흡이나 부적절한 대응 등이 초래될 수 있으므로 제3자에 의한 서비스 질의 평가는 더욱 중요해질 수밖에 없다.

(3) 이용자에 대한 정보제공

사회복지에서의 정보는 그것을 얻는 것 자체가 중요한 권리이며, 또한 정보는 모든 권리행사의 전제로 된다. 그와 같은 의미에서 정보제공은 권리옹호의 요소로서 규정할 수 있다. 이용자가 정보를 얻을 권리는 서비스 사업자나 행정에 의한 정보제공을 최저한의 것으로 하여 법으로 설정해야만 한다(西田和弘, 2001: 182). 구체적으로는 사회복지사업법에 복지서비스 대상자 또는 이용자가 필요한 정보를 얻을 수 있도록 사회복지사업자에 대하여 정보제공 노력의무와 국가와 지방자치단체에 대해서는 조치를 강구할 노력의무를 과하고, 사업자에 대하여 기관이나 시설 이용시 설명노력 의무, 과대광고 금지, 이용계약을 할 경우 계약내용을 서면으로 교부할 의무 등이 규정되어야 할 것이다. 즉 최저한 제공되어야 할 정보내용과 제공책임 주체를 법에 의해 명확히 할 필요가 있을 것이다. 아울러 사회복지협의회나 시민단체의 적극적 활동을 통한 실현도 기대할 수 있을 것이다. 제공되어야 할 정보는 사회복지제도의 개요, 이용절차로부터 고충해결, 이의신청 제도까지 광범위한 내용이 포함되어야 할 것이다.

3) 자기결정의 지원을 위한 권리옹호 시스템

(1) 성년후견제도(the Majority Guardian System)

성년후견제도는 한국에서 최근 도입 논의가 시작되고 있는 성인을 위한 후견인제도이다. 성년후견 제도는 정신상의 장애에 의해 판단능력이 불충분하므로 법률행위에 있어서 의사결정이 곤란한 자에 대하여 그 판단능력을 보충하는 제도이다. 물론 최종적으로는 생명, 신체, 자유, 재산 등의 권리를 옹호하는 것을 목적으로 하는 것이다(新井誠編, 2000: 3). 즉 판단능력이 저하되고 있는 고령자·장애인 등의 정상적인 사회활동을 지원하고 보호하기 위한 제도로서 영·미·독·프·일 등 각국에서 도입하여 활발한 연구가 이루어지고 있다.

프랑스의 경우 1968년에 현대적인 성년후견제도로 대폭적인 개정을 하였다. 이는 과거의 경직된 무능력자 제도를 좀더 유연하게 대처하기 위한 것이었다. 즉 개별적이면서도 유연하고 탄력적이며, 본인의 자기결정을 존중하고 보호필요성과 보충성을 실현하고 고령자의 재산관리와 신상감호를 유기적으로 종합하고, 나아가 법원에 의한 사법적 보호와 가족 내지 가족회에 의한 법정후견과 임의후견의 조화 나아가 법정후견의 합리적 완화 그리고 고령자 보호를 위한 치밀한 법적 배려 및 그에 소용되는 비용의 최소한의 효율화 등을 특징으로 한다. 이는 고령화가 진행되고 있는 현대사회에서 소외되고 있는 고령자보호에 새로운 모범이 되어 다른 나라에 많은 영향을 주었다. 즉 1983년 오스트리아의 성년후견제도, 1992년 독일의 성년후견제도, 1983년 영국의 지속적 대리제도 등에 많은 영향을 끼쳤다.

영국은 1985년에 '지속적 대리권 수여법(Enduring Powers of Attorney Act 1985)',을 제정하였고, 독일은 1990년에 '성년자를 위한 후견 및 감호법의 개정에 관한 법률(Gesetz zur Reform der Vormundschaft und Pflegschaft für Volljährig-Btg)',을 제정하여 민법전을 대폭 개정하였다. 프랑스는 1968년에 '성년 및 법률에 의해 보호되는 성년자(De La majorite et majeurs proteges par la loi)',라는 법률을 제정하였다. 각국의 성년후견제도를 살펴보면 크게 독일의 법정대리형과 영국의 임의대리형으로 구분할 수 있다. 현재 독일과 영국은 성년후견제도 시행후의 문제점을 파악하고 개선하고자 노력 중에 있다(정남기, 2001: 33-34). 각국의 성년후견제도는 공통적으로 행위무능력자 제도가 가지고 있는 문제점에 대한 반성에서 출발하고 있다. 즉 무능력자제도는 일단 선고되면 피보호자를 전면적·획일적으로 능력을 박탈하여 유연성이 부족하다는 비판과 일단 선고되면 일상생활에 필요한 사소한 행위조차도 단독으로 할 수 없으므로 피보호자의 자기결정권의 존중에 어긋나고 잔존능력을 활용할 수 없다는 점에 입각하여 근본적인 제도개혁을 꾀한 것이다.

가장 최근에 이 제도를 도입한 일본의 경우 2000년 4월 개호보험제도의 시행에 맞추어 성년후견제도를 시행하였다. 일본의 성년후견제도는 노말리제이션, 자기결정권의 존중, 신상보호의 중시를 기본이념으로 하면서 후견(後見)·보좌(補佐)·보조(補助) 3가지 유형의 법정후견 및 임의후견제도로 시행되고 있다(이명현, 2003: 115). 사회복지 영역에서 성년후견제도가 주목받게 된 계기는 첫째, 치매성 고령자나 정신장애인에 대한 학대나 재산권 침해와 같은 권리침해가 사회적 문제로서 인식되었기

때문이며, 둘째, 개호보험제도의 도입으로 계약 약자가 되는 치매성 중도 고령자에 대한 대응 때문이었다. 일반적으로 성년후견제도는 치매고령자에 대한 대책으로서 받아들여지고 있지만 고령자 이외의 사회복지 분야에도 널리 기여할 수 있는 제도이다. 단지 일정한 자산이나 소득이 있는 고령자를 대상으로 하므로 사회복지급부와의 관계에서 본다면 연금수급절차 및 수급자의 재산관리를 제외하고 소득 보장 영역에서 성년후견제도가 이용될 수 있는 상황은 그다지 많지 않을 것이다. 의료나 복지서비스에 대해서는 성년후견제도가 소위 신장감호 의무를 포함하고 있으므로 서비스 급부에 관한 법률행위를 당해 제도에 기반하여 행하는 것은 생각할 수 있다. 특히 임의후견이 종말기 의료에 활용되는 사례가 나올 수 있다고 생각된다.

(2) 서비스 이용지원 제도

서비스 이용지원제도는 성년후견제도에 의존하지 않더라도 신뢰할 수 있는 대리인이 본인을 위하여 당사자의 의사를 존중하고 사무를 처리하는데 필요한 시스템이다. 즉 성년후견제도에 앞서 서비스의 이용, 재산관리, 서비스 이용료 지불 등 판단능력이 부족한 장애인·고령자에 대하여 자신의 능력에 따라 지역에서 자립생활을 보낼 수 있도록 구체적으로 지원하는 제도이다. 판단능력이 불충분한 자에 대하여 계약에 기초하여 일상적인 금전관리나 복지서비스 이용지원을 행하는 제도이다. <표 2>에서와 같이 '지역복지권리옹호사업'이 서비스 이용지원사업의 대표적인 것으로서 일본의 경우 2000년 6월 2일 기존의 사회복지사업법이 사회복지법으로 개정되면서 성년후견제도 성립이전부터 법률상의 사업이 되어 각 지역의 사회복지협의회가 사업실시의 의무를 지게 되었다(西田和弘, 2001: 172). 사회복지협의회에는 사업운영과 기획에 종사할 직원, 전문지도원, 생활지도원이 배치되고, 전문지도원은 ① 신청자의 실태파악 및 사업 대상자의 확인업무, ② 지원계획의 작성 및 계약의 체결에 관계되는 업무, ③ 생활지도원이 행하는 원조업무의 지도 및 감독업무를 행한다. 또한 생활지도원은 ① 전문지도원의 지시를 받아 구체적 원조를 제공하는 업무, ② 전문지도원이 행하는 실태파악 등에 대하여 협조적 업무를 행한다. 구체적인 지원내용은 전문지도원이 작성하는 지원계획을 계약내용으로서 확정하는 것이지만, 복지서비스 이용계약의 체결 등의 법률행위에 관한 사무를 행하는 경우에는 대리권을 부여받은 상태에서 실시할 필요가 있으므로, 대리권을 포함하는 것을 본인에게 충분히 설명하고 이해를 얻은 후에 계약내용에 대리권을 포함하여 계약상 그 권한 범위에 대하여 명확히 해야 할 것이다. 또한 입소시설의 이용 등 거주지의 변경을 수반하는 계약의 대리는 생활에 미치는 영향 등을 감안하여 원조의 대상으로 하지 않는다(西田和弘, 2001: 173). 서비스 이용지원제도는 ① 판단능력이 없는 사람, ② 시설이나 병원에 입소·입원하고 있는 사람, ③ 복지서비스의 이용과 일상적인 금전관리를 초월하는 사안에 대한 원조가 필요한 경우에는 이용할 수 없기 때문에 다소 한계를 가진다. 또한 지원계획의 작성·계약체결 등에 있어서 전문지도원이나 실제로 원조를 담당하는 생활지도 요원의 자질 및 신분보장의 문제, 계약체결 위원회 및 운영 감시위원회의 감독기능 등 여러 가지 고려해야 할 문제가 있다. 특히 직접적으로 지원에 관계하는 요원의 자질에 대해서는 법적인 지식을 가진 자나 사회복지사·정신보건사회복지사 등으로 한정해야 할 것이다. 아울러 관련 전문요원 등의 보수와 이용료 등 비용부담 문제, 파소 지역에서의 전문인력의 확보문제 등 제도 이용의 접근을 막을 수 있는 여러

문제들을 고려해야 할 것이다. 이와 같은 제도들은 권리옹호를 위한 최저한의 법정시스템이라 할 수 있는데, 이용자의 입장에 서서 적극적으로 권리옹호를 도모하기 위해서는 전문직 및 관계자 단체나 시민단체 등 법정 외 시스템의 성숙이 필요하다.

<표 2> 성년후견제도와 서비스 이용지원 제도의 비교

	성년후견제도	서비스 이용지원제도 (지역복지 권리옹호사업)
대상자	정신상의 장애에 의해 판단능력이 충분하지 않은 자	
보조하는 자	성년후견인, 보좌인, 보조인	생활지원원 등
절차의 개시	법률로 정해진 신청인의 자격을 가지고 있는 사람	본인, 가족 등에 의한 상담
판단하는 기관	가정재판소	사회복지협의회
지원 범위	재산관리 및 신상감호에 관한 사무	복지서비스의 이용, 일상금전관리
지원 분야	치료·입원 등의 계약, 비용지불	건강지단, 치료·입원 등에 관한 계약은 할 수 없음. 비용지불은 가능
	본인의 주거확보에 관한 계약, 비용지불	본인의 주거확보에 관한 계약은 불가능. 비용지불은 가능
	복지시설 입·퇴소에 관한 계약, 비용지불, 처우감시, 불복신청	복지시설의 입·퇴소 등은 불가능
	개호를 의뢰하는 행위·생활유지에 관하여 필요한 계약, 비용지불, 사회보장급부의 이용	복지서비스의 이용지원 범위 내에서는 일부 가능. 비용지불은 가능
	교육·재활에 관한 계약, 비용지불	계약은 불가능. 비용지불은 가능
	이의신청	복지서비스의 이용지원에 관한 고충해결 수속은 가능
	재산관리권 있음	일상금전관리 서비스의 범위, 서류 등의 보관서비스의 범위

자료: 이명현, 2003: 120

3) 사후처리를 위한 권리옹호 시스템 : 고충해결제도

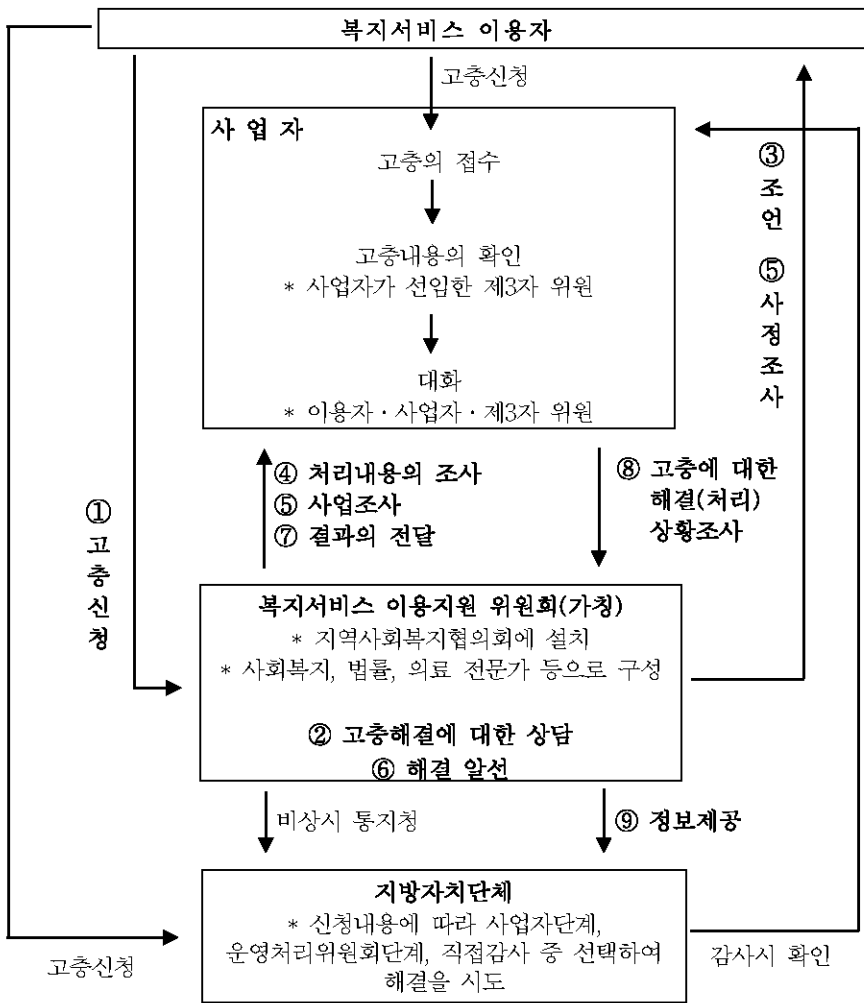
사후처리를 위한 권리옹호시스템은 고충해결과 같은 권리구제 제도의 확립이 필요하다. 우리나라의 경우 국민고충처리위원회와 같은 행정일반에 관한 고충처리제도나 행정심판 및 행정소송, 국가인권위원회, 법무부나 변호사회에서와 같은 법률부조제도나 인권보호제도 등을 별도로 한다면 자치단체나 사업자 차원에서의 개별적 대응은 있지만 사회복지 전체에 적용할 수 있는 전국적으로 통일된 독립적 복지서비스 고충해결 절차는 존재하지 않는다. 고충해결 절차는 이용자체가 권리이며 고충이 서비스 개선에 반영되면서 양질의 서비스를 받을 권리가 보장된다는 의의가 있다. 물론 고충해결의 권리행사를 옹호하기 위하여 권리옹호제도에서의 이용지원과 함께 사업자와 전문 지원요원, 그리고 행정의 의

한 지원 등은 불가결하다. 이와 같은 법정 고충해결 외에 옴부즈맨 제도도 고충해결의 수단으로서 중요한 위치를 차지한다. 옴부즈맨은 국제법조협회의 정의에 의하면 '헌법 또는 입법부 혹은 의회의 결의에 의해 규정되고, 입법부 또는 의회에 대해 책임을 지고, 행정기관·관료 또는 고용인으로부터의 고충을 바탕으로 직권으로 조사하고 시정조치를 권고하고, 보고를 담당하는 권한을 가진, 독립적 지위의 관료나 공무원을 수장으로 하는 직'이다(西田和弘, 2001: 179). 우리나라의 경우도 1998년부터 복지부내에 복지옴부즈맨 제도를 운영하고 있다. 그러나 옴부즈맨 제도는 현재는 보다 넓은 의미로서 사용되고 있다. 설치 주체나 활동내용에 따라 매우 다양하여 공공 옴부즈맨, 민간 옴부즈맨으로 크게 나누고 전자를 또한 행정과 의회로, 후자를 시민과 시설로 나누는 분류법, 또는 의회형·행정구제형·고충처리형이라는 분류법을 취하는 입장도 있다(園部逸夫, 1992: 13). 옴부즈맨제도는 법적 분쟁이러기보다는 사실행위에 대한 대응으로 사회복지에서의 조치행정에 대응하기 위해서 적당하다고 평가된다. 최근의 옴부즈맨 활동은 그와 같은 행정활동의 감시·개선요구에 머무는 것이 아니라, 당해 급부에 관한 모든 활동, 구체적으로는 서비스 내용이나 제공을 둘러싼 문제의 상담·해결지원, 이의신청이나 소송지원으로 확대되고 있다.

현행 사회복지사업법에는 사회복지 서비스 제공의 주체는 국가 및 지방자치단체가 되고 있으며 사회복지법인이나 민간이 사업자가 될 경우 허가 내지 신고를 받게 되어 있다. 따라서 개별 사회복지 서비스 제공자들은 이용자 등으로부터의 고충이 제기되는 경우에는 적절하게 대응하고 해결을 위해 노력하는 것이 당연하다. 이것은 서비스 제공자와 이용자의 소위 당사자간에도 가능하지만 이용자가 제공자에 비해 상대적으로 취약한 위치에 있는 경우, 원활한 고충해결이 되지 않을 가능성이 있으므로 제3자에 의한 고충해결이 이루어지는 구조를 적극적으로 고려할 필요가 있을 것이다. 개별 복지기관이나 시설에서는 고충해결에 대응하는 구조를 갖추어 이용자의 특성이나 개성을 배려하면서 대응할 필요가 있다. 고충해결은 이용자가 가장 편리하게 접근할 수 있도록 설치되어야 할 기관이므로 이용자 가까이 둔다는 의미뿐만 아니라 이용자가 쉽게 활용할 수 있는 절차가 마련되어야 할 것이다(高山直樹, 2001: 77-78). 따라서, 중앙이나 시도 사회복지협의회 뿐만 아니라 사회복지협의회가 설치되어 있는 지역의 경우, 복지서비스 이용이 원활하고 적절하게 이루어질 수 있도록 원조하고 서비스에 관한 고충해결을 효과적으로 지원하기 위해 '복지서비스 이용지원 위원회(가칭)'와 같은 조직을 고려할 필요가 있다. 각 복지기관이나 시설은 자체적으로 고충해결을 위한 제3자 지원위원을 내부에 구성하고, 협의회 차원에서 조직 속에 고충해결기관을 설치해야 할 것이다. 이와 같이 외부에도 고충해결기관이 설치되면 그 창구가 2중으로 되어 보다 확실한 효과를 기대할 수 있을 것이다. 그러나 고충해결 제도는 무엇보다 이용자 및 가족 등이 편리하게 활용할 수 있는 제도가 되어야 한다.

복지서비스에 대한 고충은 표면화되기도 어렵지만 제도가 마련되었다 해도 해결을 위한 과정과 결과를 당사자가 납득할 수 없다면 활성화되기 어렵다. 고충해결 처리제도의 실시 목적은 복지 서비스의 적절한 이용 또는 제공을 지원함과 아울러 복지서비스 이용자의 권리를 옹호하는 것이 목적이 되어야 한다. 공정과 공평이 요구되는 것이 복지서비스이며 그를 위해 이용자의 권리옹호를 지원하는 것이 고충해결의 기본취지라 할 수 있다. 고충해결의 핵심은 이용자가 자신이 이용하고 있는 서비스에 대하여 '사리에 맞지 않다'거나 '기분이 유쾌하지 않다'고 느끼는 부분을 서비스 제공자에 대하여

주장하는 것이 당연하다는 것을 인식시켜 주는 데에 있으며, 나아가 고충해결 제도의 이용을 통하여 이용자도 복지서비스의 질적 향상에 참여할 수 있다는 것을 자각하고 일정한 역할을 할 수 있다는 것이다. 그러므로 고충의 의미를 적극적으로 받아들일 필요가 있다. 복지서비스 이용자는 항상 주장하고 불평을 하는 것은 아니다. 다양한 장애로 인하여 스스로의 의사를 충분히 발휘할 수 없는 사람도 많다. 이용자의 불만이나 주장을 어떻게 표현하고 전달할 수 있으며 그를 위해 어떠한 지원을 할 수 있는지, 의사소통에 장애가 있는 이용자의 의사를 어떻게 끌어낼 수 있는지 등도 고충해결 제도의 이용을 위해 사회복지사들이 해결해야 할 사전적 과제라 할 수 있다.



자료: 高山由美子, 2001을 참고로 재구성.

<그림 2> 복지서비스에 관한 고충해결의 구조

5. 이용자 지원을 위한 권리옹호 시스템 구축의 과제

1) 이용자의 권리보장 규정의 명확화

이용자의 권리성을 명확히 하고 선택과 자기결정을 보장하기 위한 제도로의 개혁을 위해서는 이용자가 법적인 근거규정에 기초하여 각자의 권리를 행사할 수 있어야 할 것이다. 따라서 이용자의 권리보장 규정의 명확화가 필요하다. 현재의 우리나라의 사회복지법에는 서비스 이용자의 권리성을 '반사적 수익, 내지 '추상적 권리'로 보고 구체적으로 규정하고 있지 않고 이용권한이 침해된 경우의 구체와 시기 등에 관한 규정이 없다. 이와 같이 이용자의 권리성 규범이 각 사회복지법에 명확히 규정되어 있지 않으면 이용자나 사회복지사 등이 제반 사회복지제도를 활용하여 스스로의 권리를 확보할 행동을 취해도 권리규정의 부재로 인하여 최종적인 권리보장이 담보되지 못하게 되고 단순한 행정조치의 수혜자로 왜소화될 것이다.

따라서 사회복지사업법을 비롯한 각 복지입법에 구체적인 권리규정을 명기하고 권리구제 절차를 정해야 할 것이다. 아울러 고충해결 제도의 설치를 사회복지법상 구체적으로 명기하고 이를 실효성 있게 하기 위하여 국가·지방자치단체는 제3자 위원제도 구성을 의무화해야 할 것이다. 아울러 이용자의 의견이나 고충에 대처하고 권리행사를 원조할 수 있는 적절한 인재를 확보하기 위하여 사회복지사회, 변호사회를 비롯한 각 단체에서 공적책임으로 인재양성을 해야 할 것이다. 또한 지방자치단체 차원의 조례제정 등을 통하여 고충해결 처리기관을 설치하고 기초자치 단체 단위나 앞으로 설치될 사회복지사무소에도 권리옹호 상담 창구를 설치해야 할 것이다.

2) 서비스 공급주체의 컴플라이언스(compliance)원칙에 대한 인식확립

사회복지제도가 사업자와 이용자와의 대등성 확보 속에서 이용자의 권리나 서비스 질 확보를 실현하기 위해서는 이용자에 대한 지원의 충실과 함께 서비스 공급자 측의 컴플라이언스(compliance) 원칙이 확립되어야 한다. 컴플라이언스는 지금까지 사회복지에서 그다지 익숙하지 않은 이념이라 할 수 있지만 이용자 위주의 사회복지 시대에 요구되는 이념이라 할 수 있다. 이 개념은 전문 솔루션까지 제공되는 미국이나 유럽에 비해 우리에게는 지칭할 단어조차 없을 정도로 낮설다. '컴플라이언스'는 정부 기관이나 재무회계 관련 기업, 제약업종 등 특정한 산업·업무에서 반드시 준수되어야 하는 엄격한 규제와 지침을 의미하며, 기업의 투명성 제고와 산업보호를 위해 제도화되고 있다(증권연구원, 2003). 따라서 복지업무에서도 반드시 준수해야 하는 규제와 지침을 구성원에게 철저히 준수할 것을 규범화하고, 제3자에게도 공개하여 비판에 직면하게 하여 문제가 발생할 경우 발생원인을 충분히 파악함과 동시에 제도개혁으로 연결하는 시스템 구축이 필요하다.

영리기업을 대상으로 논의되어 왔던 컴플라이언스 제도를 그대로 사회복지에 활용할 수 있는지에

대해서는 의문이 있지만, 컴플라이언스는 사업의 영리 여부에 의해 필요성이 좌우되는 것이 아니다. 특정 조직체에 의한 사업의 전개가 어디까지나 공공의 목적으로 법령 등에 의해 용인되는 이상, 그 사업체에 대하여 적용되는 법령 등은 모두 준수되어야 하는 것은 당연한 것이다. 이 점에서 영리 여부는 그다지 큰 의미를 갖지 않는다. 다양하게 전개되는 사회복지서비스는 생존에 직결되는 분야가 적지 않으며 그러한 점에서 한층 컴플라이언스 제도의 필요성이 높다. 장기요양보험제도의 도입을 위주로 장차 복지분야에서는 조치로부터 계약이라는 큰 흐름 속에서 법제도의 정비가 이루어질 가능성이 크다. 그러한 점에서 일반사회에서 서비스나 물질을 제공하는 자와 받는 자와 동등한 관계가 구축되므로, 복지의 세계에서도 투명한 관리운영이 요구되는 것이다. 복지분야에서는 공적기금을 보조금이나 위탁비로서 수령하여 사업을 행하는 경우가 많은데, 상당히 광범위한 범위에 걸쳐 세부적인 사항에까지 규제가 행해지고 있는 것이 사실이다. 다양한 규제가 존재하고 그것이 합리성을 가진다면 규제의 준수는 큰 과제일 수밖에 없으며 그것을 제대로 실천할 때 비로소 양질의 서비스나 급여를 제공할 수 있을 것이다. 따라서 컴플라이언스 원칙은 복지분야에서 엄격히 확립되어야 하는 것이다. 복지서비스 제공주체들은 특히 고령자나 장애인에 대하여 서비스를 제공할 경우 사전에 컴플라이언스 규칙을 작성하여 그것을 구성원 등에게 철저히 주지시킴과 아울러 제3자에 대하여도 정보공개를 하면서 비판과 비난에 노출시키면서 사업을 전개하는 시스템을 확립할 필요가 있다. 만일 그와 같은 규칙에 위반하여 사업이 전개되는 경우, 사업자와 이용자와의 사이에 서비스 계약이나 합의내용이 구체적으로 정해지더라도 정당한 사회복지 활동으로 인정받지 못하는 체도를 구축할 필요가 있다.

3) 사회복지사의 권리옹호 역할의 강화

이용자 지원을 위한 권리옹호 시스템의 하드웨어가 구축이 되었다고 해도 어떠한 이념에 바탕을 두고 기능할 것인가는 여전히 과제로 남게 된다. 어떤 시대에도 제도는 이념이 필요하며 그 이념을 실현할 적절한 운영의 형태를 개발해 가는 것은 인간이다. 제도를 움직여 나가는 인간에게는 그에 어울리는 지식과 기술이 요구된다. 따라서 사회복지사에 대한 기대가 매우 크다고 할 수 있다. 사회복지사가 권리옹호 시스템 구축을 위하여 어떠한 역할을 담당해야 할 것인지는 복지사 스스로가 분명한 입장을 정립해 나가야 할 것이다.

사회복지와 권리옹호는 클라이언트의 자기결정을 존중하는 점에서 완전하게 일치된 시각을 가지고 있다. 영국에서는 애드보케이트(Advocate)로서 활동하는 사람들 대부분이 사회사업가 출신이라는 점에서 볼 때 권리옹호는 사회복지의 필연적인 발전형태이며 사회복지사는 클라이언트의 이익만을 위하여 일하고 클라이언트의 의존심을 증폭시키지 않도록 노력해야 한다고 강조하고 있다(Dearing, 1993: 6). 미국에서는 권리옹호 이념이 사회복지사가 완수해야 할 기본적인 의무라고 여겨지는데 대하여, 영국에서는 권리옹호는 다양한 사회복지 기술의 하나로서 설명되고 있다. 생활곤란에 빠져 사회적 부적응으로 고통받는 클라이언트를 원조(help)하는 것은 사회복지와 동등하지만, 사회복지가 클라이언트를 사회에 적응(adjust)시키는 것을 목적으로 하는 반면, 권리옹호는 사람들의 생활장애를 비롯하여 성장·발달을 저해하는 요인들을 '인권문제'로서 받아들여 사회복지의 모든 과정에 인권사상을 침투

시켜 가는 것이다(이명현, 2003: 127). 따라서 권리옹호 시스템을 통하여 사회복지사들은 서비스 제공자로서 이용자와 대치하거나, 제3자로서 이용자를 대변하기도 하고 복지제도·정책의 기획입안이나 공무원으로서 지역주민과 직접 관계하는 등 모든 복지제도 영역에서 입장을 달리하면서 활동하지만, 기본적으로 클라이언트 입장에서 대변자, 옹호자, 지지자로서 역할을 완수해야 하는 공통적인 과제를 안게 된다.

특히, 사회복지사는 명칭 독점의 국가자격을 가지므로 모든 영역에 개입할 수 있는 전문직이므로, 고충해결, 서비스 평가, 옴부즈맨 등 활동 여하에 따라 사회복지사나 기타 다른 전문직간의 견제작용이 발생할 수도 있다. 동일한 사회복지사와 다른 전문직, 제3자로부터 권리옹호 역할을 엄격히 평가받아야 하는 경우가 생길 수 있다. 전문직간의 견제나 제3자로부터의 평가도 이용자의 최선의 이익과 복지를 위한 것이라면 반드시 필요한 지원체제가 될 것이다. 이용자 지원의 구조가 이용자에게 유효한 시스템으로서 기능할 수 있도록 개선과 확충에 힘쓰고 새로운 시스템을 구축해야 하는 역할은 사회복지사를 비롯한 전문직에게 부여된 주요한 과제라 할 수 있다. 따라서 앞으로 요구되는 것은 사회복지 서비스 제공자라는 틀을 초월한 복지전문직으로서의 책임성 수행이라 할 수 있다. 권리옹호 시스템을 통하여 이용자를 위해 무엇을 할 것인가에 대한 근거를 제시하고 전달할 수 있는 능력을 갖추는 것은 전문직으로서의 절대적 조건이 될 것이다.

권리옹호는 이용자 본인의 의사 존중이라는 이념에 입각한 지원이 요구되지만, 그 구체적인 방법은 결코 간단한 일이 아니다. 이것은 단순히 시스템 정비로 실현될 수 있는 것은 아니며, 사회복지전문직이 본래 직무에 충실할 수 있는 장이 마련되어야 한다는 것을 의미한다. 사회복지사는 이용자의 '자기 실현'을 지원하기 위해 클라이언트의 권리실현에 장벽이 되는 제도와 지식과 싸우며, 본인의 지식과 기술을 발휘할 수 있는 전문적 역할강화라는 주요한 과제를 안고 있는 것이다.

4) 자기결정 및 선택이 가능한 서비스 기반의 정비

고령화 사회를 맞아 앞으로의 사회복지지는 획일적 복지서비스보다는 개개인의 생활 스타일에 맞는 자기결정이나 선택을 보장하는 권리옹호 시스템이 더욱 강조될 것이며, 이를 위한 공적책임과 비용부담이 더욱 적극적으로 요청될 것이다. 따라서 서비스 이용과 선택을 위한 기반정비가 매우 중요한 과제로 등장하고 있다. 이와 같은 과제를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 고령자·장애인의 복지서비스 공급기반의 조속한 확충이 필요하다. 국가 및 지방자치단체는 이용자의 자기결정이나 선택이 가능하도록 충분한 복지서비스의 기반정비를 지역별 복지계획에 기초하여 공적책임과 부담에 의해 확충해야 한다. 특히 시설의 대기자를 해소해야 하며 요양시설의 확충과 아울러 그룹 홈을 비롯한 지역에서 재가생활을 가능하게 하는 다양한 지역복지 서비스 기반을 조속히 확충해야 한다.

둘째, 복지서비스나 권리옹호 서비스 이용에 대한 이용자의 부담여부이다. 복지서비스와 권리옹호 제도는 소득의 유무, 정도에 관계없이 모든 사람들이 이용할 수 있을 때만이 생존권 확보라는 취지에 부합할 수 있다. 각종 서비스에 대하여 이용자 부담이 이용억제로 연결될 수 있으므로 비용부담 없이

또는 고통을 느끼지 않을 정도의 비용부담이 필요할 것이다.

셋째, 적극적 방문이나 개입과 같은 아웃리치(out reach)에 의한 지원체제와 조치제도의 활용을 도모해야 한다. 사회복지의 공적책임을 다하기 위해서는 조치제도의 활용을 적극적으로 추진해야 한다. 따라서 스스로 서비스 이용을 요구하고 결정하기 곤란한 상황에 있는 자에 대한 안전망으로서 국가와 자치단체는 사회복지사무소 등 공적기관을 중심으로 한 아웃리치 지원체제를 확립하고 조치제도를 적극적으로 활용해야 한다.

넷째, 권리옹호 네트워크 기능을 확립해야 한다. 복지서비스 이용을 중심으로 하는 생활지원에서는 생활전체를 고려한 지속적 원조체계가 필수적이므로 행정기관이나 자원봉사자를 비롯한 복지·보건·의료 주체와 함께 변호사나 가정법원 등 사법 주체도 참여하는 네트워크 형성이 요구된다. 따라서 지역사회에서 형성되는 권리옹호 네트워크를 전국적으로 확산시키고 각 지역사회의 상황에 따라 보건복지 전문직, 행정과 시민, 법조계 등에 의한 다양한 네트워크 구축과 함께 NPO, 자조집단, 지역주민 등과의 연계와 협동이 가능한 체제 구축이 주요한 과제가 될 것이다.

6. 결 론

권리옹호의 기본은 인간생활의 지원이며 일개 기관에서 해결할 수 있는 문제는 아니다. 복지서비스는 사람의 일상생활 전반에 걸친 광범위한 분야에 관계된다. 복지서비스 이용에 대한 원조는 사람이 일상생활을 보내는데 있어서 필요한 서비스 전반에 대한 종합적인 지원을 행하는 것이다. 각 전문직 및 기관이 이용자의 일상생활 전반에 대한 종합적인 지원을 행할 수 없다면 복지서비스 이용에 대한 충분한 대응이 이루어지고 있다고 볼 수 없으며 권리옹호도 불충분하다고 볼 수 있다. 따라서 관계기관에서 어떠한 연계가 행해져야 할 것인가가 관건이 될 것이다. 그런데, 이용자가 고령자·장애자인 경우 서비스 이용에 대한 판단능력이 저하되어 있는 경우가 많아 스스로가 어떠한 서비스를 희망하는지 또한 이용하고 있는 서비스의 문제점에 대하여 스스로 의사표현을 하기 어렵다. 또한 이용자는 지속적으로 서비스 제공을 받고 있기 때문에 제공자에게 서비스 내용에 대한 고충을 말하기 어려운 분위기. 따라서 권리옹호 제도가 정비되어도 이용자로부터의 고충신청을 기다리면서 대응이 행해지는 시스템이라면 권리문제가 표면화되는 경우는 없다. 복지서비스와 관련된 고충이 표면화되지 않는 한 서비스 내용에 대한 검증은 행해지기 어려우며 서비스 제공자의 서비스 내용개선을 향한 노력과 서비스의 질 향상도 기대할 수 없다. 그리고 관계기관의 종합적인 연계 시스템도 필수적이다. 즉 고충을 표면화시키기 위해서는 적극적으로 이용자의 의식을 자극하여 고충의 현재화를 도모하고 이용자와 관계하는 자는 의사 표시가 어려운 이용자를 대신하여 서비스의 문제점을 발견하고 지적하는 것이 필요한데, 이와 같은 대응은 일개 기관이나 특정 전문직의 독자적인 개입으로는 효과를 기대할 수 없다. 각 기관 및 전문직이 연계하여 개입함에 따라 이용하고 있는 복지서비스의 진정한 문제점이 종합적으로 부각되어 권리옹호 효과를 강화시킬 수 있을 것이다.

지금까지 사회적인 지원을 받는다는 것은 '사회적 의존'으로서 스티그마를 수반했다. 서비스에 내

재된 스티그마 감정이 복지서비스에의 접근(access) 장벽으로서 작용하고 있다는 것은 널리 인정되고 있다. 따라서 서비스 수급자나 신청자가 안고 있는 스티그마 감정을 해소하기 위한 원조도 사회복지사가 담당해야 할 중요한 책무이다. 사회복지사의 권리옹호를 위해서는 고령자 등 판단능력이 부족한 자의 생활을 지켜 나가기 위한 다차원적인 시스템이 필요하다. 이를 위해서는 한국적 상황에서는 '인권법'이나 '장애인기본법'의 제정, '사회복지사업법'의 개정 등을 통해 사회복지사의 권리옹호 역할을 강화할 수 있는 법적 근거를 마련하는 것이 일차적으로 중요하며 시설 내부의 권리옹호 기구와 사회복지협의회 및 지자체, 국가 단위의 권리옹호 관련기구도 설치되어야 할 것이다. 아울러 사회복지사 스스로 편견이나 선입관에서 벗어나려는 노력을 해야 하며, 지역주민 계몽, 권리옹호를 위한 지역 네트워크 및 관련 자원 등을 조정할 수 있는 능력이 있어야 한다. 또한 시설이나 기관자체의 윤리강령이나 행동규범을 만들어 실천하려는 노력도 필요하다. 그러나 가장 중요한 것은 가족이나 지역사회, 사회복지시설 등의 상황과 여건보다 '이용자 스스로 주체적으로 살아간다'는 원칙을 제도운용의 중심에 두는 것이다.

권리옹호 개념이나 기법은 종래의 사회복지와 중첩되는 면이 많다는 것은 이미 지적한 바와 같다. 양자 모두 이용자의 자율을 존중하고 인간다운 생활과 인간의 존엄이 상실되지 않는 생활을 보장하려는 것이다. 종래의 사회복지에서 대상자를 권리의 주체로 보기보다 곤란에 빠진 사람으로 받아들여 그 사람을 사회에 적응시키는데 주안점을 두어 왔다. 그렇지만 사회복지에서의 인간존엄의 보장이란 인권의 구현화와 유지를 위한 복지원조를 의미하는 것이며 그것을 위해 권리옹호 개념을 확대·심화시켜 가야 한다. 복지제도의 권리성이나 인권의식의 발달이 지체되어 있는 우리나라의 사회복지 현실에서 앞으로 권리옹호의 중요성은 한층 더 고조될 것이다.

참고문헌

- 이명현. 2003. "고령자 보호를 위한 성년후견제도의 고찰". 한국복지행정논총. 13(1): 119-120.
 증권연수원편저. 2003. 재무위험관리사(FRM) 1권. 증권연수원.
 정남기. 2001. "성년후견제도에 대한 연구". 전주대학교 박사학위논문.
 Dearing, A. 1993. *The Social Welfare WORD Book*.
 Cretney, G., and R. Masson. 1997. *Principles of Family Law*(8th ed.). Sweet & Maxwell.
 Fridman, D. 1998. *Law of Agency*. Butterworth.
 Thomas, M. 1995. *Dictionary of Social Work*. Collins Educational.
 McDonald, and G. Taylor. 1995. *The Law and Elderly People*. Sweet & Maxwell.
 MIND. 1992. *THE MIND GUIDE to Advocacy in Mental Health Empowerment in Action*. MIND.
 NASW. 1995. *Encyclopedia of Social Work*(19edition).
 Berker, R. 1987. *The Social Work Dictionary*. NASW.
 日本辯護士聯合會. 2002. 契約型福祉社會と權利擁護の形態を考える. あけび書房.
 全美ソーシャルワーカー協會編. 1997. ソーシャルワーカー實務基準及び業務指針. 日本ソーシャルワーカー協會譯. 東京: 相川書房.
 北野誠一. 2000. "アドボカシーの概念とその展開". 障害をもつ人の人権. 東京: 有斐閣.

- 高山直樹. 2001. “ソーシャルワーカーと権利擁護”, ソーシャルワークと権利擁護, 権利擁護研究会, 東京: 中央法規.
- 菊池聲美. 2000. 社会保障の法理念, 東京: 有斐閣.
- 河野正輝. 1999. “地域福祉権利擁護の基本課題” 法政, 66(2).
- 菊池聲美. 2000. “介護保険制度と利用者の権利擁護”, 季刊社会保障研究, 36(2).
- 大石剛一郎. 2000. “権利擁護と意味と目的”, 福祉オンブズマン研究会編, 福祉オンブズマン, 東京: 中央法規出版.
- 西田和弘. 2001. “社会保障の権利擁護・救済手続き”, 21世紀の社会保障法, 日本社会保障法學會編, 東京: 法律文化社.
- 新井誠編. 2000. 成年後見, 東京: 有斐閣.
- 阿部和光. 2000. “社會福祉における権利擁護の課題”, 社保, 15.
- 大增根寛. 2000. 成年後見とき社會福祉法制, 東京: 法律文化社.
- 園部逸夫. 1992. オンブズマン法, 東京: 弘文堂.

A Study on the Advocacy System for Service User in Social Welfare

Lee, Myoung-Hyun
(Sangju National University)

Social welfare has transformed from a provider-centered welfare into a user-centered welfare. This trend have to increase the right to welfare and convenience for users. If the goal of social welfare guaranteed the respecting man's life and dignity, we had not regarded service users as the weak in the welfare system.

The reinforcement of service users as the reconfirmation of welfare user's identity, mistreatment and violation of another's rights, self-determination must have the advocacy system. The advocacy for social welfare is the activity for benefit of individual, group, and community, and, protection, guarantee and maintenance of client's right. However, the client is hard to realization of right. therefore We have to support the activity for advocacy. The advocacy take aim the basic need of life and need the system for life support and safeguard client's rights.

The mission of the advocacy for welfare service user is to advance the dignity, equality, self-determination, and expressed choices of individuals. We promote, expand, protect and seek to ensure the human and legal rights of individuals through the provision of information and advocacy. The advocacy system will carry out this mission in partnership with welfare service users.

The goals for the advocacy system are organized into the following focus areas, which are not listed in order of priority: the majority guardian system and the support activity for service users, a predicament solution activity, service assesment, informed concent system.

Key words: advocacy system, welfare service user, self-determination, compliance, majority guardian system, the support activity for service users

[접수일 2004. 1. 15 게재확정일 2004. 4. 30]